

This is the post-print article published in “il Mulino” (ISSN 0027-3120) Fascicolo 4, luglio-agosto 2015, *Trasferimento dei magistrati e durata dei processi*, (doi: 10.1402/80513), Alice Guerra and Claudio Tagliapietra, 2015.

The final published version is available online at:

<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1402/80513>

© [2018]. This manuscript version is made available under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs (CC BY-NC-ND) 4.0 International License

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

(This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>))

***When citing, please refer to the published version.***

## Il trasferimento dei magistrati ritarda i processi civili e penali?

Alice Guerra e Claudio Tagliapietra

Ogni anno un cittadino su dieci inizia una causa. A far fronte a questa domanda di giustizia vi sono in media 10.515 magistrati, di cui 8.400 esercitano funzioni giudicanti. Se assumiamo una ripartizione uniforme del carico di lavoro e della difficoltà dei casi, si arriva rapidamente a calcolare che ciascuno di loro gestisce in media 710 procedimenti. Mentre lavoravamo sui dati del Ministero della Giustizia e del Consiglio Superiore della Magistratura, abbiamo scoperto che tra il 2008 e il 2012 ogni anno in media il 26% di questi magistrati si trasferisce ad altra sede o altro ufficio.

Alla luce di questi primitive considerazioni ci siamo posti alcune domande. Se il 26% dei magistrati si occupa di almeno un milione e mezzo di procedimenti, che cosa succede quando il loro giudice originario passa ad altro ufficio o ruolo, prendendo in mano i procedimenti di un altro giudice che a sua volta si è trasferito? E' ragionevole pensare che una così alta percentuale di trasferimenti sia correlata alla durata dei procedimenti, e in qualche misura alla notoria lentezza della giustizia italiana?

Le analisi che abbiamo condotto mostrano che in media ogni anno il trasferimento del 26% dei magistrati comporta un ritardo di 7 mesi nella risoluzione dei procedimenti civili e di 5 mesi nella risoluzione dei procedimenti penali. Per quali ragioni si verifica questo ritardo? E' possibile ridurlo?

E' utile descrivere brevemente il fenomeno che stiamo analizzando. Il trasferimento di un magistrato consiste tecnicamente nella nomina di un giudice a una funzione presso un diverso ufficio, ed è garantito dall'ordinamento giuridico per tutelare l'indipendenza e l'imparzialità del magistrato stesso (art. 104 Cost., comma 1). Il giudice non può né essere dispensato o sospeso dal servizio né essere destinato ad altre sedi o funzioni se non in forza di una delibera del Consiglio Superiore della Magistratura adottata *col consenso del magistrato* (art. 106 Cost., comma 1). Tracciare un quadro sistematico delle modalità di trasferimento non è affatto una operazione agevole. Il giudice è soggetto a spostamenti che riguardano la *sede* in cui si trova o la *funzione* che egli esercita. Il suo trasferimento può essere *permanente* o *temporaneo*. Rispetto al grado, gli spostamenti possono avvenire all'interno nello stesso grado di giurisdizione (*trasferimento orizzontale*), oppure possono segnare il passaggio a una funzione superiore, ad un grado di giurisdizione superiore, o all'assunzione di cariche direttive (*trasferimento verticale*). Rispetto alla direzione, il trasferimento può essere in entrata o in uscita: il *trasferimento in entrata* consiste nel riempimento di una posizione vacante; il *trasferimento in uscita* consiste nella creazione di una posizione vacante presso un ufficio. Dal punto di vista geografico, i trasferimenti possono avvenire

non solo in uffici di sedi diverse, ma anche all'interno della stessa sede o dello stesso distretto di Corte di Appello.

Le *motivazioni* sottese a un trasferimento possono essere di ordine *interno* od *esterno*: quelle di ordine *interno* riguardano il desiderio del giudice di cambiare sede o funzioni (ad es. per motivi familiari), mentre quelle di ordine *esterno* derivano dalle necessità dell'ordinamento giudiziario di coprire posti che si sono resi vacanti (ad es. in sedi disagiate). Quale che sia la tipologia dello spostamento, una volta assunte effettivamente le sue funzioni nella nuova sede, ai sensi dell'art. 194 ord. giud., il magistrato non può chiedere un nuovo trasferimento ad altra sede o essere assegnato a nuova funzione per un periodo di tre anni, salvo gravi motivi di salute o gravi ragioni di servizio o di famiglia. L'art. 19 D.lgs n. 160/2006 impone inoltre al magistrato di permanere nell'incarico presso una certa sede con le medesime funzioni per un minimo di cinque e un massimo di dieci anni.

Una volta chiarito che il nostro ordinamento giuridico tutela la mobilità dei magistrati, ci siamo chiesti quale sia effettivamente la dimensione del fenomeno e la sua geografia. Per tracciare la mappa dei trasferimenti, abbiamo utilizzato i dati del Ministero della Giustizia e del Consiglio Superiore della Magistratura dal 2008 al 2012 e abbiamo calcolato il valore medio di tre indici: il rapporto percentuale fra magistrati entrati e organico previsto ("trasferimenti in entrata"); il rapporto percentuale fra magistrati usciti e organico previsto ("trasferimenti in uscita"); e il rapporto percentuale fra il totale dei trasferimenti (somma tra magistrati entrati e magistrati usciti) e organico previsto ("trasferimenti totali"). In questo modo abbiamo rilevato che le regioni con la più alta percentuale di trasferimenti totali sono Calabria, Basilicata, Abruzzo e Lazio (tra 29% e 32%). Le medesime regioni sono quelle che registrano anche la più alta percentuale di trasferimenti in uscita (tra 15% e 18%), al contrario di Friuli-Venezia Giulia e in Liguria che registrano una percentuale più bassa (tra 9% e 11%). I trasferimenti in entrata sono invece distribuiti in modo più uniforme sul territorio italiano. Questa uniformità è dovuta al fatto che i posti in entrata sono disposti a concorso con l'obiettivo di garantire una distribuzione omogenea degli ingressi sul territorio, al contrario di quanto succede per i trasferimenti in uscita, che dipendono anche dalla volontà del magistrato. I Distretti di Corte di Appello che registrano un'alta percentuale di spostamenti sono quelli di Messina, Roma, Bari, Reggio Calabria, e Caltanissetta. All'opposto, i Distretti di Trieste, Genova, Cagliari e Perugia registrano in media pochi trasferimenti.

I dati a nostra disposizione non consentono di osservare né il numero di procedimenti a carico dei magistrati trasferiti, né il tempo che intercorre tra un movimento in uscita e uno in entrata. Tuttavia, queste percentuali evidenziano senza alcun dubbio una mancata sincronia tra trasferimenti in entrata e trasferimenti in uscita: la percentuale degli usciti eccede sempre quella

degli entrati, perlomeno nell'arco dei cinque anni presi in esame e fatta eccezione per il distretto de L'Aquila. In alcune aree disagiate come quella di Caltanissetta sembra particolarmente difficile sostituire il personale in uscita.

In sintesi, abbiamo finora appreso che i trasferimenti sono garantiti dall'ordinamento giuridico, sono numerosi, non uniformi nello spazio, e non coordinati. La mancanza di disposizioni più specifiche sulla copertura tempestiva dei posti divenuti vacanti comporta una asincronia tra la partenza del magistrato e l'arrivo del suo sostituto, e un conseguente rallentamento dei procedimenti che erano a carico del magistrato uscente e che restano "congelati" fino all'arrivo del sostituto. Di fatto, a seguito di ciascun trasferimento, i processi a carico del magistrato uscente sono sospesi temporaneamente in attesa dell'arrivo del sostituto. L'impatto complessivo è impressionante: considerando che in media ogni giudice ha sulla scrivania 715 casi nuovi l'anno, calcoliamo che oltre 1.550.000 procedimenti finiscono per un periodo "nel congelatore", in attesa che il "nuovo" giudice li decida. E' facile quindi immaginare come i processi di un giudice trasferito possano subire ritardi dettati principalmente dal mancato coordinamento tra uffici e da una carente pianificazione dei posti vacanti.

Abbiamo voluto investigare questa correlazione tramite tecniche econometriche per ottenere delle stime più precise del ritardo dovuto ai trasferimenti, al netto del trascorrere del tempo e di eventuali perturbazioni indotte da differenze regionali o distrettuali. Le nuove stime rivelano che l'effetto dei trasferimenti sulla durata media dei processi esiste ed è statisticamente significativo. In particolare, l'aumento dei trasferimenti influisce negativamente sulla *performance* giudiziaria non solo nell'anno in cui il trasferimento avviene, ma anche e soprattutto negli anni successivi. Considerando che in media ogni anno il 26% dei magistrati viene trasferito, possiamo affermare che, indicativamente, i trasferimenti comportano un ritardo di sei mesi sulla durata dei processi (sette se si considerano i soli processi civili, cinque per i processi penali). Questo ritardo viene "recuperato" solo dopo due anni dal trasferimento. Ad esempio, se nel 2008 il 26% dei magistrati si trasferisce, nel 2009 si registra un ritardo nella risoluzione dei processi di quattro mesi, e nel 2010 di due mesi. Le conseguenze dei trasferimenti avvenuti nel 2008 si dissolvono solo dopo due anni, nel 2011.

Il fatto che gli effetti negativi dei trasferimenti si ripercuotano sul sistema fino a due anni di distanza evidenzia come tale fenomeno possa provocare una serie di ritardi a catena nei tempi di risoluzione dei processi. Facciamo un esempio riprendendo i dati annuali sulle percentuali dei trasferimenti. Nel 2008, il 21.3% dei magistrati si è trasferito. Secondo le nostre stime, questo ha comportato a livello nazionale un ritardo complessivo di cinque mesi nella risoluzione dei processi, ipotizziamo quattro mesi in più per risolvere processi nel 2009 e un mese nel 2010. Tuttavia, nel

2009 ci sono stati altri trasferimenti, nella percentuale del 33,5%. Questo ha determinato ancora ritardi, complessivamente otto mesi in più per risolvere i processi nell'arco di due anni, sei mesi in più nelle durate del 2010 e due mesi in più in quelle delle 2011. Nel 2010, le durate dei processi subiscono le conseguenze accumulate dei trasferimenti avvenuti nel 2008 e nel 2009. In particolare, i tempi per la risoluzione dei processi nel 2010 risultano ritardati di dieci mesi rispetto agli anni precedenti. E' ragionevole aspettarsi che questo effetto a catena continuerà a pesare sui tempi della giustizia in Italia a meno che non vengano presi provvedimenti mirati alla disciplina della mobilità e sulle modalità di lavoro dei singoli magistrati.

Abbiamo quindi cercato di capire i motivi per cui le durate dei processi aumentano a seguito del trasferimento nei magistrati, in modo da poter suggerire possibili soluzioni. Pensiamo che i motivi siano principalmente due: l'assenza di norme sul carico di lavoro di magistrati che si vogliono trasferire, e la modalità di lavoro dei singoli magistrati, che merita un breve approfondimento. Il motivo per cui la modalità di lavoro del singolo magistrato possa causare ritardi nella risoluzione dei processi nel momento in cui lo stesso decide di trasferirsi è di facile intuizione. Ogni trasferimento colpisce due ruoli, quello del giudice "uscente", e quello del giudice "entrante". Ogni spostamento vede quindi la riassegnazione dei procedimenti di due magistrati, ed un cambiamento nelle dinamiche organizzative di due uffici giudiziari. I tempi tecnici di trasferimento e i tempi necessari al nuovo giudice per conoscere le cause che sono iscritte nel suo nuovo ruolo comportano generalmente il rinvio dei processi nel ruolo di entrambi i giudici. Maggiore è il numero di procedimenti pendenti che il magistrato uscente lascia al suo sostituto, maggiore sarà il numero di rinvii e, di conseguenza, maggiore il ritardo nella risoluzione dei casi. A parità di condizioni, le conseguenze negative dei trasferimenti sulle durate processuali sono tanto più ampie quanto maggiore è il numero di casi che il giudice trasferito doveva ancora risolvere. I recenti studi di Decio Coviello, Andrea Ichino e Nicola Persico hanno dimostrato che, a parità di casi da risolvere, il trasferimento dei giudici che lavorano in modo sequenziale, ossia con basso il numero di casi attivi contemporaneamente, avrebbe un effetto più contenuto sulle durate processuali rispetto al trasferimento dei giudici che lavorano in parallelo, ossia con più casi aperti contemporaneamente.

La combinazione tra l'eccessiva frequenza dei trasferimenti e l'assenza di una disciplina che regoli la mobilità dei magistrati e la gestione del loro carico pendente comporta ritardi che gravano sulla rapida risoluzione dei processi italiani. Si tratta di ritardi che paiono derivare dallo scarso coordinamento tra uffici e da una organizzazione dell'agenda dei singoli magistrati che presenta ampi margini di miglioramento. Ciascun trasferimento è una storia a sé e ogni singolo ritardo potrebbe anche sembrare gestibile. Tuttavia, se considerati nel loro complesso, i trasferimenti

provocano conseguenze dannose e difficili da controllare per le durate processuali. Ci sembra pertanto opportuno e necessario intervenire sulla disciplina del trasferimento in modo che sia sempre aderente ai principi costituzionali ma che si preoccupi anche delle conseguenze della mobilità sui tempi della giustizia.

La soluzione più scontata è quella di coordinare l'uscita dei magistrati trasferiti con l'entrata di quelli nuovi. Tuttavia, pur assumendo che questo avvenga, il nuovo magistrato impiegherà del tempo aggiuntivo per conoscere i casi lasciati dal collega uscente, specie se il carico pendente è oneroso, ma anche per predisporre nuove indagini o per cambiare la direzione del processo. Questi rallentamenti sono meno immediati da risolvere, e occorrerebbe intervenire sulle modalità di lavoro individuale dei magistrati e sull'organizzazione dell'agenda delle udienze, in modo che, in caso di trasferimento, ciascun magistrato lasci al suo sostituto il minor carico pendente possibile.

Entrando nei dettagli, riteniamo che le misure implementabili per ridurre l'effetto negativo dei trasferimenti sulla *performance* giudiziaria possano essere raccolte in due classi. La prima contiene suggerimenti di *policy*, che per natura richiedono l'intervento del legislatore, tempistiche lunghe, e normalmente costi elevati che gravano sul bilancio dello Stato. La seconda classe è rappresentata da prassi *virtuose* che mirano agli incentivi dei singoli magistrati e che comportano costi relativamente ridotti per lo Stato.

Partiamo dalla prima classe di misure, ovvero quelle di *policy*. Il primo accorgimento riguarda l'informatizzazione degli uffici giudiziari. Nel corso della nostra analisi abbiamo riscontrato che le banche dati di Ministero della Giustizia, ISTAT e CSM non sono intercomunicanti, e in molti casi utilizzano criteri di classificazione e definizione eterogenei: in questo crediamo si stia perdendo la grande opportunità di valorizzare il capitale "informatico" che risiede negli uffici giudiziari. Occorre introdurre una "cultura del dato informatico", saperlo produrre per poi renderlo disponibile per la elaborazione alla dirigenza degli uffici. Non esistono allo stato attuale, per quanto ne sappiamo, iniziative di informatizzazione che permettano di sfruttare i dati esistenti per migliorare la gestione delle procedure giudiziarie, e quindi per identificare tempestivamente le criticità. Una migliore informatizzazione degli uffici giudiziari potrebbe aiutare anche la gestione del fenomeno dei trasferimenti. Raccogliendo e coordinando informazioni dettagliate sui magistrati, sul loro carico di lavoro, sui trasferimenti e sui singoli eventi processuali si potrebbe non solo stimare il numero preciso di magistrati necessario per soddisfare la domanda di giustizia, ma anche il numero di posti per cui indire nuovi concorsi tenendo in considerazione la probabilità di spostamenti.

Come un'altra possibile misura di *policy*, si potrebbe rivedere il termine minimo di permanenza in un determinato ufficio, che al momento è fisso e uguale per tutti, a prescindere dalle

specifiche condizioni di lavoro di ciascun ufficio giudiziario e di ciascun magistrato. In particolare, la permanenza minima nell'incarico in un determinato ufficio potrebbe essere calibrata ragionevolmente, magari di anno in anno, in relazione al carico di lavoro da smaltire. Ci sono diverse ipotesi sul perché tale misura potrebbe portare ad una riduzione effettiva delle durate dei processi. Un giudice che rimane più a lungo in uno stesso ufficio è più concentrato sullo smaltimento dell'arretrato, riuscendo a dare continuità e a concludere almeno i procedimenti che ha ereditato. Inoltre, un giudice che rimane più a lungo nel suo ufficio può sfruttare le economie di esperienza e la specializzazione acquisita nello svolgimento del suo incarico, sempre rimanendo all'interno del termine massimo di permanenza decennale. Una forma più tenue di questa misura, ma sostanzialmente analoga nel risultato, potrebbe essere quella di mantenere fisso il termine minimo di permanenza in un ufficio, ma di consentire il trasferimento del magistrato il più possibile verso una sezione che si occupa di analoga materia. È noto che il magistrato italiano non è specializzato per materia, e deve conoscere e poter decidere su tutto lo scibile giuridico. Tale circostanza impedisce tuttavia di capitalizzare la specializzazione acquisita con la pratica in un settore (es. diritto industriale) per andarsi a occupare, magari dopo anni, di un settore totalmente diverso (es. diritto societario).

Un'altra misura potrebbe prevedere il trasferimento del magistrato solo dopo che abbia esaurito parte del suo carico pendente se particolarmente oneroso, evitando le nuove assegnazioni per quanto possibile. Così facendo l'agenda del giudice va progressivamente liberandosi, lasciandogli la possibilità di concentrarsi sull'arretrato, e di anticipare le udienze già fissate nel futuro.

Passiamo ora alla seconda classe di misure, le *prassi virtuose*, che possono essere estremamente efficaci pur non richiedendo costi eccessivi ai singoli magistrati o agli uffici giudiziari.

Una misura attuabile è il monitoraggio del lavoro dei magistrati da parte dell'ufficio competente e dei magistrati stessi. Una maggiore trasparenza sulle modalità di lavoro all'interno degli uffici permetterebbe di individuarne aree di miglioramento e punti di forza. L'avere a disposizione dati che "seguono" il magistrato nella sua carriera, ad esempio il numero e la durata dei processi a suo carico, frequenza e tipologia di spostamento, permetterebbe – come già anticipato – di identificare le modalità di lavoro più efficienti, e di determinare con precisione statistica le conseguenze degli spostamenti sulle durate processuali di ciascun singolo caso.

Un altro cambiamento possibile riguarda l'implementazione di metodi di lavoro alternativi, e forse più efficaci, di quelli istintivamente adottati dai magistrati. Esempi di queste pratiche "virtuose" sono il c.d. metodo "Barbuti" per la gestione dell'arretrato, e il metodo di

calendarizzazione sequenziale delle udienze proposto in recenti studi. A proposito dei possibili effetti positivi di una calendarizzazione sequenziale sui trasferimenti, gli studi empirici condotti da Decio Coviello, Andrea Ichino, e Nicola Persico hanno mostrato che, a parità di carico pregresso di lavoro, se i magistrati gestissero i propri casi in maniera “sequenziale”, ossia riducendo al minimo i processi contemporaneamente aperti, a parità di carico pregresso di lavoro, il loro trasferimento avrebbe delle conseguenze negative più contenute sui tempi di risoluzione dei processi rispetto ai giudici che lavorano in “parallelo”, ossia tenendo più processi aperti contemporaneamente.

Un ultimo cambiamento è quello tecnologico. Strumenti informatici come la *Consolle del magistrato*, usata per il processo civile telematico, che consentono di gestire direttamente da computer la documentazione cartacea, andrebbero maggiormente sviluppati. Esistono altre iniziative in questa direzione, come ad esempio A-Lex<sup>®</sup>, una innovativa agenda elettronica del magistrato *web-based* e a costo zero per la pubblica amministrazione. A-Lex<sup>®</sup> consente l'implementazione automatica e ottimizzata del calendario dei processi, “indovinando” il momento migliore per effettuare una attività sulla base delle preferenze del giudice e dei numerosi vincoli amministrativi e legislativi (tra i quali il non trascurabile “calendario pieno” e la necessità di recuperare spazi inutilizzati). L'agenda A-Lex<sup>®</sup> consente inoltre di gestire il trasferimento dei magistrati e la “successione del ruolo” in via informatica seguendo i suggerimenti che derivano dalla ricerca scientifica del nostro gruppo.

L'analisi che abbiamo presentato vuole richiamare l'attenzione sulle conseguenze negative dei trasferimenti dei magistrati, problematica poco menzionata nell'acceso dibattito sui problemi della giustizia. Abbiamo proposto diversi suggerimenti per una possibile correzione di rotta, ma l'efficacia delle nostre soluzioni andrebbe testata sperimentalmente. Siamo convinti che i ritardi nei tempi della giustizia derivanti dal trasferimento dei magistrati siano riducibili attuando specifici provvedimenti, cosa ci impedisce di provare?

### **Note bio-bibliografiche sugli Autori:**

Alice Guerra è laureata in Economia presso l'Università di Bologna. Attualmente è dottoranda di ricerca nel Ph.D. in Law and Economics, con specializzazione in analisi economica della responsabilità civile e analisi empirica dell'istituzione giudiziaria. Email: [alice.guerra88@gmail.com](mailto:alice.guerra88@gmail.com).

Claudio Tagliapietra è laureato in Giurisprudenza presso l'Università Bocconi di Milano. Dopo alcuni anni di lavoro nel settore legale, ha conseguito il Ph.D. European Doctorate in Law and



Economics specializzandosi in analisi empirica delle istituzioni e delle organizzazioni. E' stato visiting scholar presso Harvard Law School e University of California Santa Barbara. Dopo il dottorato si è occupato, in collaborazione con economisti e informatici, della start-up di "Progetto Themis: Tribunali ad Alta Velocità" per l'applicazione informatizzata e ottimizzata del metodo di lavoro sequenziale dei giudici in alcuni tribunali italiani. Web: <https://sites.google.com/site/ctagliapietrahome/home>. Email: [tagliapietra.claudio@gmail.com](mailto:tagliapietra.claudio@gmail.com).